

140 *Bhumi* Vol. 4 No. 2 November 2018

BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan

Received: November 7, 2018; Reviewed: November 18, 2018; Accepted: December 11, 2018

To cite this article: Luthfi, AN 2018, 'Reforma kelembagaan dalam kebijakan Reforma Agraria era Joko Widodo-Jusuf Kalla', *Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanahan*, vol. 4, no. 2, Nov. hlm. 140-163.

DOI: <http://dx.doi.org/10.31292/jb.v4i2.276>

Copyright: ©2018 Ahmad Nashih Luthfi. All articles published in Jurnal Bhumi are licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International license.

REFORMA KELEMBAGAAN DALAM KEBIJAKAN REFORMA AGRARIA ERA JOKO WIDODO-JUSUF KALLA *INSTITUTIONAL REFORM FOR AGRARIAN REFORM POLICY IN THE ERA OF JOKO WIDODO-JUSUF KALLA'S REIGN*

Ahmad Nashih Luthfi

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta

anasluthfi@stpn.ac.id

Abstract: The development of agrarian reform institution is one of the indicators of the government's seriousness in agrarian policy. The extent to which the government realizes the gravity of agrarian problems requires solution through agrarian reform are reflected through the existence of a special implementing institution. The Jokowi-JK government succeeded in creating two institutions called the Team of Identification and Inventoritation and the Agrarian Reform Task Force. Both are created by different presidential regulations. Under qualitative approach on policy review method, this article examines the institutions and implementation of agrarian reform at the national level and accompanied by a field study in Sigi Regency to illustrate the dynamics of the relationship between civil society and the state in the policy. This article concludes that in developing the Agrarian Reform Institution the government undertook a strategic compromise in the midst of the sectoralization of existing ministries. It created in the midst of the sectoralization situation of existing ministries/ institution. The institutions unable to be free from sectoral burden; and the national government think that the urgency of the agrarian problem is the form of ensuring land rights through accelerating land registration, outbid agrarian inequality and agrarian conflict. Uniquely, this legalization policy is organized within the framework of agrarian reform.

Keywords: institution, agrarian reform, sectoralization, compromise

Intisari: Pembangunan kelembagaan Reforma Agraria merupakan cermin dan indikator keseriusan pemerintah dalam kebijakan agraria. Sejauh mana pemerintah memahami dan menyadari kegawatan masalah yang memerlukan pemecahan melalui Reforma Agraria terefleksikan melalui dibentuknya suatu lembaga pelaksana khusus. Pemerintah Jokowi-JK berhasil mewujudkan dua lembaga yang bernama Tim Inver dan Gugus Tugas Reforma Agraria. Keduanya dinaungi oleh peraturan presiden yang berbeda. Dengan pendekatan kajian kebijakan yang bersifat kualitatif, artikel ini menelaah kelembagaan dan pelaksanaan Reforma Agraria di aras nasional disertai kajian lapangan di Kabupaten Sigi untuk memberi ilustrasi dinamika hubungan antara masyarakat sipil dan negara di dalam kebijakan tersebut. Artikel ini menyimpulkan bahwa didalam membangun kelembagaan reforma agraria pemerintah melakukan strategi kompromi di tengah situasi *sektoralisasi* kementerian/ lembaga yang ada; serta pemahaman pemerintah atas *kegentingan masalah* berupa pemastian hak atas tanah melalui percepatan pendaftaran tanah, alih-alih soal ketimpangan agraria dan konflik yang menyertainya. Unikny, kebijakan legalisasi ini diskemakan dalam kerangka Reforma Agraria.

Kata kunci: kelembagaan, Reforma Agraria, sektoralisasi, kompromi

A. Pendahuluan

Babak baru kebijakan Reforma Agraria (RA) dimulai dengan terpilihnya Joko Widodo sebagai Presiden dan Jusuf Kalla sebagai Wakil Presiden pada 2014. Nawacita memuat agenda Reforma Agraria dan strategi pembangunan Indonesia dari pinggiran yang dimulai dari daerah dan desa. Dalam Sembilan Agenda Prioritas atau yang dikenal sebagai Nawacita, disebutkan pembenahan agraria berupa, “Menjamin kepastian hukum hak kepemilikan tanah, penyelesaian sengketa tanah dan menentang kriminalisasi penuntutan kembali hak tanah masyarakat” (No. 4). Guna meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia, dilakukan dengan cara “mendorong landreform dan program kepemilikan tanah 9 juta hektar” (No. 5).

Komitmen itu ditindaklanjuti dengan lahirnya Perpres Nomor 45 Tahun 2016 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun (RKP) 2017. Di dalam RKP 2017 ini, Reforma Agraria menjadi salah satu prioritas nasional yang dijalankan oleh pemerintah pusat hingga daerah, yang dijalankan dalam kesatuan enam aspek, yakni: (1) Penguatan Kerangka Regulasi dan Penyelesaian Konflik Agraria; (2) Penataan Penguasaan dan Pemilikan Tanah Obyek Reforma Agraria; (3) Kepastian Hukum dan Legalisasi Hak atas Tanah Objek Reforma Agraria; (4) Pemberdayaan Masyarakat dalam Penggunaan, Pemanfaatan dan Produksi atas Tanah Obyek Reforma Agraria; (5) Pengalokasian Sumber Daya Hutan untuk Dikelola oleh Masyarakat; serta (6) Kelembagaan Pelaksana Reforma Agraria Pusat dan Daerah (Kantor Staf Presiden 2017).

Dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 dinyatakan bahwa pemerintahan Jokowi-JK akan “mendorong landreform dan program kepemilikan tanah seluas 9 Juta Hektar”. Program tersebut bertujuan agar setiap warga negara mempunyai kesempatan untuk memiliki tanah, sebagai tempat menetap atau sebagai tempat memperoleh sumber penghidupan secara layak.

Program-program prioritas Pelaksanaan Reforma Agraria dilaksanakan oleh masing-masing Kementerian dan Lembaga Pemerintah maupun bekerjasama secara sinergis dan lintas-sektor, serta dikendalikan dan dikordinasikan oleh Kantor Staf Presiden bersama Kementerian Koordinator Perekonomian. Pelaksanaan Reforma Agraria dikendalikan Kantor Staf Presiden (KSP) sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden.

Pelaksanaan Reforma Agraria ini menasar empat kategori tanah, yakni: (i) Tanah-tanah legalisasi aset yang menjadi objek dan sekaligus arena pertentangan klaim antara kelompok masyarakat dengan pihak perusahaan dan instansi pemerintah, dan tanah-tanah yang sudah dikuasai masyarakat namun kepastian hukumnya belum diperoleh mereka sebagai penyandang hak; (ii) Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) untuk didistribusikan kepada kelompok masyarakat

miskin pedesaan; (iii) Hutan negara yang dialokasikan untuk desa dan masyarakat desa melalui skema-skema Hutan Adat dan Perhutanan Sosial termasuk Hutan Kemasyarakatan (HKm), Hutan Desa (HD), Hutan Tanaman Rakyat (HTR), dan sebagainya; (iv) Pengelolaan dan pengadaan lahan aset desa untuk diusahakan oleh rumah tangga petani miskin secara bersama (Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2015).

Kebijakan Reforma Agraria idealnya dirancang untuk menyelesaikan kegawatan permasalahan agraria berupa, *pertama*, penelantaran tanah bekas hak utamanya HGU, dan meluasnya konflik agraria. Keduanya menyumbang dan mengindikasikan adanya ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah di Indonesia, sehingga memerlukan kebijakan Reforma Agraria. Kegentingan *kedua* adalah kesulitannya memperoleh akses (*inaccessibility*) tanah di dalam kawasan hutan, sementara jumlah penduduk yang berada di dalamnya sangatlah besar dan telah mengakses tanah dengan berbagai jenis penguasaan (sebagaimana nanti diuraikan dalam persoalan di Kabupaten Sigi). Kondisi inaksesibilitas itu melahirkan kerawanan *ketiga*, yakni kriminalisasi penduduk di dalam kawasan hutan. Persepsi kegawatan permasalahan agraria ini berbeda dengan persepsi Kementerian ATR/BPN, yang menganggap bahwa kegentingannya terletak pada ketidakpastian hukum hak atas tanah, sehingga diperlukan pendaftaran tanah (sertipikasi tanah).

Artikel ini merupakan telaah terhadap perkembangan atas kebijakan Reforma Agraria, dua aspek dari keenam aspek di atas, yakni (1) penataan Obyek Reforma Agraria (TORA) serta legalitasnya, (2) kelembagaan Reforma Agraria. Hal terakhir menitik-beratkan pada dimensi kelembagaan yang dirancang dalam kebijakan Reforma Agraria, baik yang bersifat vertikal (pemerintah pusat hingga daerah) maupun yang bersifat sektoral (antar kementerian dan lembaga yang terkait). Penelaahan ini untuk mengetahui seberapa jauh sesungguhnya Reforma Agraria ditempatkan sebagai agenda prioritas pemerintah yang bersifat integratif di dalam pengentasan kemiskinan dan terwujudnya keadilan agraria.

Melalui penelitian kualitatif dengan mengambil pendekatan rezim kebijakan (*policy regime*) (Wilson 2000), artikel ini menelaah kelembagaan dan pelaksanaan Reforma Agraria di aras nasional disertai kajian lapangan di Kabupaten Sigi untuk memberi ilustrasi dinamika hubungan antara masyarakat sipil dan negara di dalam kebijakan tersebut.

B. Pendekatan Kelembagaan

Pembangunan kelembagaan menjadi wujud dan ukuran dari tekad penguasa untuk melaksanakan Reforma Agraria dan cerminan dari kegawatan masalah yang memerlukan pemecahan melalui Reforma Agraria. Urgensitas kelembagaan semacam inilah yang telah dicermati sejak lama oleh beberapa pakar (Tjondronegoro [1982] dalam Soeromihardjo dkk, 2008, 190).

Perspektif tersebut sangat penting mengingat pada periode sebelumnya,

program Reforma Agraria pemerintah melalui kebijakan PPAN hanya dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Kementerian Kehutanan yang semestinya menyediakan tanah obyek reforma bekas kawasan hutan dan Kementerian Pertanian yang seharusnya strategis dalam menyediakan berbagai layanan untuk membuat tanah lebih produktif pasca reform, keduanya menolak dalam kebijakan Reforma Agraria. Pemerintah sebelumnya dinilai sejak awal tidak memberikan dukungan penuh sebagaimana yang diharapkan oleh BPN. Ego sektoral menandai pelaksanaan Reforma Agraria pada babak sebelumnya (Rachman 2017, 271-3). Padahal salah satu syarat kesuksesan pelaksanaan Reforma Agraria adalah kemauan politik elit penguasa, dalam hal ini adalah presiden yang mampu memadukan secara lintas sektor/kementerian pelaksanaan kebijakan prioritas. Prasyarat keberhasilan lainnya adalah (a) Elit pemerintah/birokrasi yang terpisah dari elit bisnis; (b) Partisipasi aktif dari semua kelompok sosial, organisasi rakyat/tani yang pro-reform; (c) Data dasar masalah agraria yang lengkap dan teliti (Wiradi 2000, 181-182).

Pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, pembentukan lembaga payung ini gagal. Kementerian Kehutanan dan Pertanian tidak menyetujui usulan BPN untuk membentuk Lembaga Pengelola Reforma Agraria, suatu badan otorita khusus yang mengurus segala sesuatu berkenaan dengan upaya merencanakan hingga memberdayakan para penerima tanah objek landreform dan menjamin tanah-tanah yang didistribusikan itu produktif dan dikelola secara berkelanjutan (Rachman 2012, 109). Pemerintah sekarang berhasil membuat lembaga yang dimaksudkan tersebut.

Dalam pemerintahan sekarang ini, terbangunnya kelembagaan merupakan unsur pengikat dari berbagai strategi pelaksanaan Reforma Agraria. Terbentuknya kelembagaan pelaksana Reforma Agraria di pusat dan daerah bertujuan untuk memastikan tersedianya dukungan kelembagaan di pemerintah pusat dan daerah, serta memampukan desa untuk mengatur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, sumber daya alam, dan wilayah kelola desa (Kantor Staf Presiden 2017, 16). Indikator utama keberhasilan pembangunan kelembagaan ini adalah bekerja-samanya kementerian dan lembaga secara sinergis, dan menguatnya peran pemerintah daerah (provinsi, kabupaten/kota, dan desa) serta masyarakatnya dalam pelaksanaan Reforma Agraria. Secara rinci indikator keberhasilannya didedahkan dalam 11 indikator (Kantor Staf Presiden, 55)

Evolusi kebijakan publik terbentuk dan berubah dari waktu ke waktu. Artikel ini menggunakan pendekatan *policy regime* yang berguna untuk menjelaskan stabilitas dan perubahan tersebut. Menurut Wilson (2000), pendekatan ini berfokus pada aransemen kekuasaan (*power arrangements*), paradigma kebijakan (*policy paradigm*), dan kelembagaan atau organisasi (*organization*). Dua hal pertama membutuhkan observasi bahkan keterlibatan mendalam, sesuatu yang

di luar jangkauan artikel ini yang bersifat sketsa awal. Artikel ini hanya fokus pada hak ketiga, yaitu kelembagaan atau organisasi.

Mapannya susunan kelembagaan (organisasi) dibutuhkan agar pelaksanaan kebijakan dikerangkakan ke dalam aturan main, regulasi, rutinitas, dan kultur organisasi, sehingga tugas, target, dan tujuan kebijakan dapat dikelola. Dengan kata lain, organisasi diciptakan untuk mengurangi ketidakpastian, merutinkan tindakan, memampukan stabilitas dan keterkelolaan (Wilson 2000, 259).

Dalam pengalaman pembentukan kelembagaan Reforma Agraria, di bagian berikutnya akan dijelaskan bahwa terjadi beberapa evolusi kelembagaan di tingkat pusat mulai dari terbentuknya Tim Reforma Agraria sampai dengan adanya Tim Inventarisasi dan Verifikasi dan Gugus Tugas Reforma Agraria. Evolusi dan perubahan kelembagaan ini mencerminkan adanya relasi dan aransemen kekuasaan serta persinggungan berbagai paradigma kebijakan oleh masing-masing elite yang terlibat di dalam penyusunan kebijakan.

Tinjauan terhadap aransemen kelembagaan Reforma Agraria inilah yang dapat menjawab apakah ia memadai (*adequate*) ataukah tidak terhadap kegawatan masalah agraria yang ada di Indonesia.

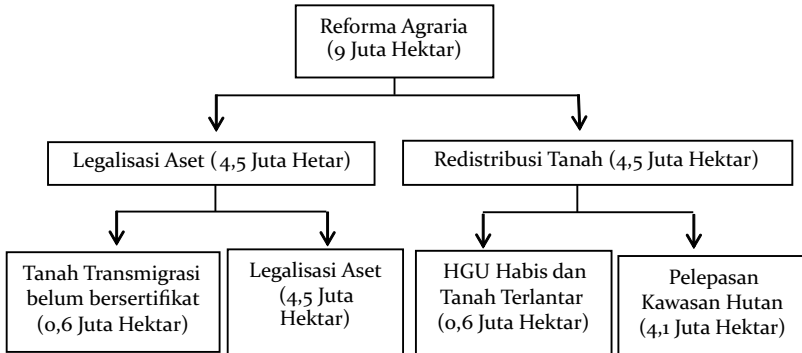
C. Menata Kembali Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA)

Terlebih dahulu disajikan perkembangan mutakhir mengenai penataan tanah obyek Reforma Agraria. Dalam dokumen resmi yang diterbitkan Kantor Staf Presiden (2016), kegiatan-kegiatan prioritas dalam upaya “Penataan Penguasaan dan Pemilikan Tanah Obyek Reforma Agraria” mencakup hal-hal berikut:

1. Inventarisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah serta identifikasi tanah obyek Reforma Agraria;
2. Identifikasi kawasan hutan yang akan dilepaskan;
3. Identifikasi dan redistribusi HGU habis dan tanah terlantar.

Pemerintah telah menetapkan bahwa TORA seluas 9 juta hektar didapat dari empat jenis perolehan tanah, yakni (a) Tanah Transmigrasi belum bersertifikat (0,6 Juta Hektar), (b) Legalisasi Aset (4,5 Juta Hektar), (c) HGU Habis dan Tanah Terlantar (0,6 Juta Hektar), (d) Pelepasan Kawasan Hutan (4,1 Juta Hektar).

Gambar 1. Skema Pelaksanaan Reforma Agraria



Sumber: Kantor Staf Presiden 2015

Dalam dokumen resmi dijabarkan bahwa Reforma Agraria akan dilaksanakan terhadap 9 juta hektar yang dibagi menjadi dua, yaitu legalisasi aset dan redistribusi tanah yang masing-masing 4,5 juta hektar. Legalisasi Aset 4,5 juta hektar, setengah dari program Reforma Agraria, dianggap tidak ada kaitannya dengan Reforma Agraria. Sasaran Reforma Agraria selama 2 tahun (2014-2016) yang dijalankan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional adalah program redistribusi dan legalisasi (sampai dengan 31 Agustus 2016).

Legalisasi aset merupakan bagian dari pendaftaran tanah yang sudah menjadi pekerjaan rutin administrasi pertanahan untuk mewujudkan kepastian hukum bagi pemilikan tanah. Legalisasi aset pada tahap lebih lanjut justru berpotensi mendorong terkonsentrasinya pemilikan tanah yang dapat menimbulkan ketimpangan kepemilikan dan penguasaan tanah. Kalangan NGO dan organisasi tani di Indonesia, seperti Konsorsium Pembaruan Agraria dan Sarikat Petani Indonesia, menandai pilihan ini bukan sebagai “Reforma Agraria sejati”. Distingsi ini cukup tajam di dalam perdebatan mengenai kebijakan Reforma Agraria saat ini. Pada tingkatan politik, kelompok oposisi menyebut hal itu sebagai “Reforma Agraria palsu” (*Detik News* 2018).

Berbeda dengan Reforma Agraria yang dapat “menciptakan hak baru” terhadap pihak yang semula tidak memiliki tanah menjadi memiliki tanah; legalisasi aset memiliki makna terbatas berupa “memperkuat hak” terhadap mereka yang semula sudah mempunyai tanah menjadi mempunyai tanah dengan kejelasan berbagai jenis hak atas tanahnya secara legal (tersertipikatkan).

Artikel ini menyoroti dua jenis yang terakhir, yakni TORA yang berasal dari HGU yang telah habis dan tanah dari bekas Tanah Terlantar (dalam otoritas Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, ATR/BPN); dan Pelepasan Kawasan Hutan melalui skema Perhutanan Sosial (otoritas Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, KLHK).

Tabel 1. Sasaran Reforma Agraria Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan
Pertanahan Nasional (2014-2016)

Legalisasi diselenggarakan atas tanah-tanah yang sebelumnya dijadikan Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) dan tanah rakyat miskin lainnya.		Redistribusi tanah dilakukan pada tanah-tanah Hak Guna Usaha (HGU) yang habis masa berlakunya, tanah terlantar dan tanah negara lainnya.	
2015 Realisasi 836.921 bidang ± 188.307 ha	2016 Target 1.050.073 bidang ± 236.266 ha	2015 Redistribusi Tanah 90.829 bidang ± 63.985 ha	2016 Redistribusi Tanah 175.000 bidang ± 123.280 ha
Identifikasi tanah terlantar		Penanganan sengketa dan konflik agraria	
2015 Target 119 Terealisasi 91	2016 Target 205 Terealisasi 66	2015 932 kasus. 515 kasus selesai	2016 2.642 kasus 251 kasus selesai.

Sumber: Direktorat Landreform Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan
Pertanahan Nasional 2017

**1. HGU Habis: Permasalahan Data dan Pemahaman atas
Bekas Hak**

Kementerian ATR/BPN menyatakan bahwa sebenarnya sampai saat ini secara keseluruhan semua data dan informasi masing-masing sektor (transmigrasi, bekas HGU, dan tanah terlantar) masih bersifat indikatif. Belum ada lokasi secara faktual perihal obyek lahan yang ditargetkan dan subyek calon penerima/pemanfaat programnya (Direktorat Jenderal Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar 2017).

Masalah tanah-tanah bekas HGU terletak pada ketersediaan data. Sampai dengan saat ini (2017) belum ada laporan yang diperoleh dari Kementerian ATR/BPN mengenai tanah bekas HGU. Hal ini bersumber dari berkembangnya pemahaman hukum terkait tanah-tanah bekas hak (HGU) yang menempatkan pada persistensi pemegang lama. Terlebih jika terkait HGU perkebunan negara (PTPN), maka kerumitan bertambah lagi sebab menyangkut keberadaannya sebagai aset negara yang penghapusannya (untuk digunakan dalam peruntukan lain) harus melalui Menteri Keuangan. Meskipun keberadaan tanah HGU PTPN tersebut nyata-nyata secara fisik telah diterlantarkan, ditinggali masyarakat, dinilai strategis sebagai obyek reform, ataupun diarahkan untuk peruntukan lain oleh pemerintah daerah melalui Perda RTRW.

Pemahaman dan praktik di dalam administrasi pertanahan berakibat

menyulitkan dan membuat tidak jelas status (hukum) tanah bekas hak tersebut. Di dalam aturan telah jelas bahwa jika jangka waktu hak atas tanah HGU yang terbatas itu berakhir, maka status tanahnya menjadi tanah negara. Namun, praktik administrasi pertanahan selama ini menunjukkan bahwa kepada bekas pemegang HGU tetap diberikan “hak prioritas” dan adanya “hak keperdataan” yang melekat atas tanah tersebut. dalam pemahaman birokrasi pelaksana pertanahan, Hak prioritas atas tanah adalah hak untuk mendapat prioritas pertama atau diutamakan/didahulukan berdasarkan urutan-urutan penerima hak atas tanah untuk memperoleh pengakuan, pemberian/penetapan hak-hak atas tanah. Sedangkan hak keperdataan mengenai hubungan hukum antara subjek hak dengan tanahnya. Walaupun hak-nya sudah berakhir, hubungan hukum keperdataan dianggap masih ada. Artinya, hak keperdataan diselesaikan lebih dahulu, baru hak prioritas dapat diberikan berdasarkan prioritas urutan penerima hak.

2. Tanah Terlantar dalam Kerangka Reforma Agraria

Sesuai Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN, Direktorat Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar berada di bawah Direktorat Jenderal Penataan Pertanahan. Direktorat Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar memiliki alur kerja berupa kegiatan melakukan identifikasi dan inventarisasi, penetapan, dan pendayagunaan tanah terlantar.

Regulasi yang mengatur penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar saat ini adalah PP Nomor 11 Tahun 2010, Perkaban Nomor 4 Tahun 2010, Perkaban Nomor 5 Tahun 2011. Peruntukannya dapat digambarkan dalam ragaan berikut.

Gambar 2. Alur Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar



Sumber: Direktorat Jenderal Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Kementerian ATR/BPN, 2017

Tanah terindikasi terlantar yang telah dilaporkan sampai dengan pertengahan 2017 adalah seluas 4.880.598,3049 Ha, berasal Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, dan Izin Lokasi.

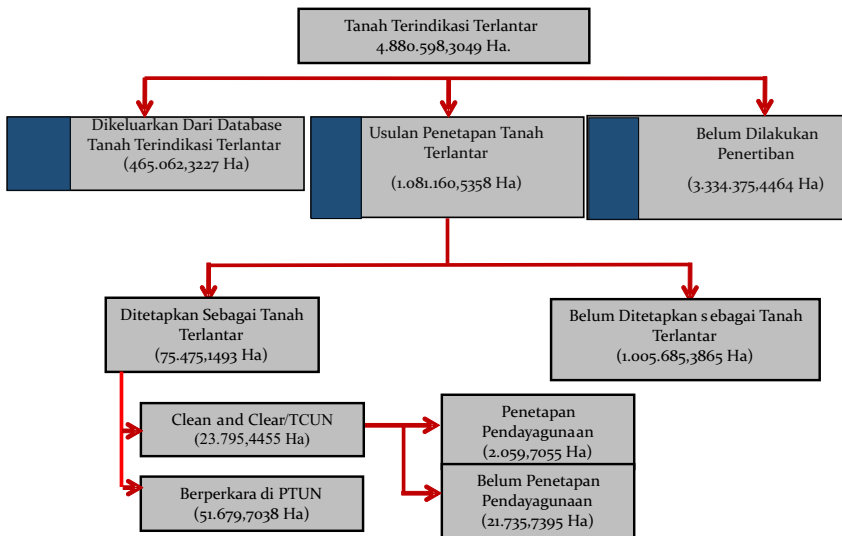
Tabel 2. Kategori Tanah Terindikasi Terlantar Tahun 2017

No	Jenis Hak/DPAT	Luas Terindikasi Terlantar (Ha)
1	Hak Guna Usaha	1.034.090,4361
2	Hak Guna Bangunan	57.713,7789
3	Hak Pakai	5.612,3920
4	Hak Pengelolaan	204.510,7950
5	Ijin Lokasi	3.578.670,9029
	Jumlah	4.880.598,3049

Sumber: Direktorat Jenderal Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Kementerian ATR/BPN, 2017

Dari luasan di atas kemudian Kementerian mengeluarkan dari database tanah terindikasi terlantar seluas 465.062,3227 Ha, diusulkan penetapan tanah terlantar seluas 1.081.160,5358 Ha, lalu yang belum dilakukan penertiban seluas 3.334.375,4464 Ha. Dari yang diusulkan tersebut, yang berhasil ditetapkan sebagai tanah terlantar seluas 75.475,1493 Ha, dan hasil akhir dari keseluruhannya yang siap didayagunakan seluas 2.059,7 Ha. Singkatnya, hanya sejumlah dua ribu hektar tanah terlantar yang siap didayagunakan untuk tiga peruntukan, termasuk salah satunya untuk Reforma.

Gambar 3. Data Luasan Tanah Terlantar yang telah Didayagunakan



Sumber: Direktorat Jenderal Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar
Kementerian ATR/BPN, 2017

Dinamika angka luasan tanah terlantar dalam perbandingan beberapa tahun terakhir masih belum bisa dijelaskan. Berdasarkan Laporan BPN pada tahun 2008 (dalam Rachman 2017, 171-3), disebutkan bahwa total tanah diindikasikan terlantar berjumlah adalah 7.386.289 Ha. Namun angka ini menyusut menjadi 4.880.598,3049 Ha tahun 2017, dan hanya seluas 2.059,7055 Ha yang berhasil ditetapkan untuk didayagunakan.

Problem lainnya adalah adanya gugatan terhadap penetapan tanah terlantar. Data sebaran tanah terlantar yang menjadi obyek perkara di TUN berada di 14 Provinsi, 16 surat keputusan penetapan tanah terlantar, 16 subyek hak, 31 obyek hak, dengan luasan 51,679.7038 Ha. Inilah salah satu sebab dikeluarkannya tanah terindikasi terlantar dari database. Selain itu, dikeluarkannya tersebut disebabkan karena kurang-cermatan BPN dalam melakukan pendataan (identifikasi dan inventarisasi).

Menyadari hal tersebut, kementerian pada akhirnya di dalam menyusun Rancangan Peraturan Presiden tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar membuat ketentuan objek penertiban tanah terlantar yang dikecualikan (Pasal 3) (RPP Tanah Terlantar, 15 Mei 2017). Beberapa diantaranya adalah: tanah yang tidak dapat diusahakan, dipergunakan, atau dimanfaatkan karena dihalangi oleh pihak lain; tanah yang tidak dapat diusahakan, dipergunakan, atau dimanfaatkan karena adanya perubahan Rencana Tata Ruang Wilayah; tanah yang dinyatakan sebagai *High Conservation Value Forest* (HCVF)/Hutan Konservasi Bernilai tinggi; tanah dengan kadar kemampuan tanah yang tidak mendukung secara teknis; tanah yang berada dalam kawasan rawan bencana

sesuai dengan ketentuan perundang-undangan; tanah yang berada dalam area suaka margasatwa dan/atau cagar budaya; tanah yang berada dalam kawasan lindung sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Beberapa kategori dan jenis tanah tersebut bukan saja terkecualikan karena berada di luar kewenangan kementerian, namun juga menunjukkan bahwa terdapat kekeliruan dalam pendataan sebelumnya serta agar semakin berkurangnya luasan tanah yang dapat ditertibkan sebagai tanah terlantar.

Pengecualian terhadap kategori “tanah yang tidak dapat diusahakan, dipergunakan, atau dimanfaatkan karena dihalangi oleh pihak lain” juga menutup kesempatan terhadap keberadaan tanah-tanah yang notabene benar-benar diterlantarkan oleh pemegang hak dan telah dimanfaatkan oleh rakyat untuk memenuhi kebutuhan produktif mereka.

Beberapa pengecualian inilah yang diduga mempengaruhi penurunan drastis luasan angka tanah terlantar, meskipun masih menyisakan pertanyaan bahwa pengeluaran data base tersebut terhadap mayoritas tanah yang berada dalam kategori non-okupasi, seperti hutan konservasi dalam penjelasan di atas, dan bukan pada tanah-tanah dengan kategori lisensi HGU atau Izin Lokasi yang notabene menyumbang angka terbesar dalam penelantaran tanah.

Saat ini kementerian sedang melakukan finalisasi terhadap draf Rancangan Peraturan Presiden tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar tersebut. Beberapa catatan telah diberikan didalam diskusi pematangan draft tersebut (Luthfi 2017). *Pertama*, penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar bukan nomenklatur tersendiri, namun ia adalah bagian dari pelaksanaan Reforma Agraria yang di satu sisi melakukan *evaluasi dan monitoring terhadap pemberian hak* yang bersikap tidak benar sebab menelantarkan tanah, serta *upaya penyelesaian konflik* atas tanah yang diterlantarkan dan diduduki; dan sisi lain adalah *pengalokasian tanah tersebut kepada rakyat* yang membutuhkan. *Kedua*, sifat publik dari tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar sehingga menjadi tanah negara perlu mendapat penekanan. Disudahinya pemahaman salah mengenai hak prioritas dan hak keperdataan terhadap tanah terlantar. Berlaku aspek pencabutan hak pada permasalahan ini. *Ketiga*, perimbangan identifikasi kondisi keadilan sosial-ekonomi di sekitarnya dilakukan melalui pendataan fisik dan yuridis tanah terlantar agar dapat memberikan penguat pada penetapan tanah terlantar tersebut.

Terdapat indikasi lemahnya koordinasi antar-direktorat yang memahami teknis pendataan tanah terlantar dengan yang mengawal serta menghadiri proses peradilan ketika terdapat gugatan atas penetapan tanah terlantar. Dalam beberapa kasus, Kementerian ATR/BPN tidak hadir di pengadilan karena lemahnya koordinasi tersebut.

Alih-alih meruntuhkan ego sektoral antar kementerian, di dalam tubuh Kementerian ATR/BPN, ego-antar bagian justru terlihat jelas. Oleh sebab itu,

dengan kelembagaan baru berupa Kementerian serta menyadari bahwa saat ini sedang menjalankan agenda strategis pemerintah, maka sekat-sekat ego semacam itu tidak diperlukan. Hal ini lah yang turut menjadi dasar bahwa reform kelembagaan diperlukan di dalam pelaksanaan kebijakan Reforma Agraria.

D. Redistribusi Tanah Non-individual

Permasalahan yang diidentifikasi oleh Kantor Staf Presiden dalam dokumen *Strategi Nasional* mengenai legalitas hukum terhadap TORA adalah pemberian hak-nya yang tidak hanya bersifat privat/individual. Dokumen ini menyatakan (Kantor Staf Presiden 2016, 21),

“Karena itu, sudah saatnya dirintis pilihan lain untuk melaksanakan Reforma Agraria dalam bentuk pemberian hak atas tanah atau penguasaan tanah secara bersama (kolektif/komunal).”

Argumen diperlukannya pemberian hak yang bersifat non-individual adalah sebab hal itu tidak mengakomodir hak-hak kolektif dan komunal yang justru perlu dikembangkan dalam pelaksanaan Reforma Agraria. Sertipikat hak milik yang individual mendorong komersialisasi dan alih tangan pemilikan tanah melalui mekanisme pasar tanah. Hal ini berdampak negatif pada upaya penataan penguasaan dan pemilikan tanah yang berkeadilan. Kalangan yang memiliki akses pada modal yang lebih besar berpeluang melakukan konsentrasi pemilikan dan penguasaan aset berupa tanah dalam skala luas tanpa kejelasan pembatasan luas maksimumnya. Pasca redistribusi dikhawatirkan akan terjadi pelepasan tanah yang akan makin memperlemah kelas pemilik tanah bawah, dan berpeluang terjadinya rekonsentrasi kepada kelas pemilik tanah lapis atas. Oleh karena itu, tujuan penguatan kepastian hukum ini adalah untuk memperkuat hak-hak rakyat atas tanah secara legal formal setelah dijalankannya redistribusi penguasaan dan pemilikan tanah obyektif Reforma Agraria.

Ada kontroversi dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 Permen ATR/BPN Nomor 9/2015 jo Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu. Salah satu di antaranya adalah merancukan antara hak komunal dan hak ulayat serta ketidakjelasan dimensinya sebagai hak keperdataan atautkah publik. Dihapusnya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat oleh Permen tersebut juga dinilai tidak tepat (Sumardjono 2015).

Sementara itu di lapangan, permasalahan tanah komunal baik dalam konteks penguasaan masyarakat hukum adat (MHA) maupun di luar MHA masih berlangsung kuat, bahkan dapat menimbulkan masalah (konflik) tatkala

diletakkan dalam konteks hukum normatif yang belum mengakuinya. Apa yang terjadi di Sidoarjo menunjukkan hal ini. Tanah komunal masih eksis dalam bentuk tanah *gogol*, utamanya *gogol gilir*.

Meski demikian, regulasi itu membuka diskusi mengenai keberadaan hak komunal atas tanah di Indonesia yang sepatutnya mendapatkan perhatian untuk diteliti secara empiris hingga pemikiran pengelolaannya lebih lanjut. Terutama untuk menjangkau realitas tanah komunal yang ada dengan aneka variasinya, dan bagaimana regulasi mengakui dan mengaturnya.

Namun, gagasan mengenai redistribusi non-individual dan legalitas yang mengiringinya masih bersifat konsepsional dan belum ada contohnya hingga sekarang. Ini dapat diperiksa dari kebijakan lain yang telah melakukan percepatan yakni Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Kementerian ATR/BPN pada tahun 2015 telah melakukan pendaftaran tanah sebanyak 35.789.766 bidang dari keseluruhan bidang tanah sebanyak 90.622.503 di Indonesia. Bidang tanah yang belum terdaftar sebanyak 54.832.737, atau 61% bidang tanah belum terdaftar, dalam arti belum diukur, dipetakan dan diregistrasi oleh Kementerian ATR/BPN (Pusat Penelitian dan Pengembangan Kementerian ATR/BPN 2015 dalam Wahyono 2017, 218). Kementerian ATR/BPN merasa bahwa kegawatan persoalan di Indonesia adalah kondisi belum terdaftarnya tanah, sehingga berakibat pada ketidakpastian hak atas tanah yang dapat melahirkan konflik.

Di dalam Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria muncul nomenklatur Hak Kepemilikan Bersama (Pasal 1 [8]). Akan tetapi pasal ini tidak mendefinisikan apa Hak Kepemilikan Bersama itu namun lebih merupakan deskripsi tata cara pemberian hak. Meski demikian, pemberian tanah dalam bentuk komunal, atau disebut lain, memiliki manfaat (1) pengakuan bahwa hak komunal tersebut masih ada dan dipraktikkan di masyarakat; (2) hak komunal atas tanah mencerminkan saling terkoordinasi dan terkontrolnya hubungan antara individu, masyarakat dan desa dalam mengelola kepentingan bersama berupa tanah komunal; (3) tanah komunal dimanfaatkan secara bergilir atau bersama-sama dan memberi kesempatan bagi tuna-kisma untuk mengakses tanah secara bersama atau bergilir; (4) keberadaan hak komunal dapat mengurangi parsialisasi tanah dan peralihan tanah dalam bentuk jual beli yang dapat mengakibatkan tanah terlepas dari masyarakat.

E. Kelembagaan Pelaksana Reforma Agraria Pusat dan Daerah

Berkaca dari pengalaman pelaksanaan Landreform era 1960-an, kebijakan Reforma Agraria sejatinya harus melibatkan peran pemerintah daerah. Melalui Keputusan Presiden No. 131 Tahun 1961 Tentang Organisasi Penyelenggaraan Landreform, maka dibentuklah Panitia Penyelenggara Landreform dari tingkat pusat, daerah, kabupaten, kecamatan, hingga desa. Masing-masing tingkat

dipimpin oleh pimpinan pemerintahan. Dalam konsideran dinyatakan bahwa dibentuknya Panitia Penyelenggaraan Landreform adalah untuk mewujudkan kerja sama/koordinasi dalam bidang pimpinan, pelaksanaan serta pengawasan di Pusat maupun Daerah. Pelaksanaan landreform memiliki mandat politik yang besar sebab dipimpin langsung oleh presiden (disebut sebagai Pimpinan Tertinggi) dan presidium kabinet (sebagai Ketua) (Kepres No. 263 Tahun 1963 tentang Penyempurnaan Panitia Landreform sebagaimana termaksud dalam Kepres No. 131 Tahun 1961).

Pentingnya kelembagaan yang terpusat dan di bawah pemimpin nasional ini dinyatakan kembali pada awal 1980-an. Lokakarya internasional di Selabintana, Sukabumi berjudul “International Policy Workshop on Agrarian Reform in Comparative Perspectives”¹ menghasilkan rekomendasi perlunya dibentuk badan otorita pelaksana Reforma Agraria (dalam perkembangannya terus disuarakan dengan nama BORA, Badan Otorita Reforma Agraria). Hal ini dibutuhkan jika pemerintah berkemauan politik untuk menjalankan Reforma Agraria sesuai kesepakatan Roma dalam pertemuan FAO tahun 1979. Badan Otorita ini berfungsi: (a) mempercepat proses; (b) mengkoordinasikan semua sektor; dan (c) menangani konflik. Patut disesalkan, Orde Baru tidak sungguh-sungguh memperhatikan isu Reforma Agraria ini. Alih-alih membentuk Badan Otorita dimaksud, pemerintah membentuk Badan Pertanahan Nasional yang hanya berfungsi melaksanakan administrasi pertanahan (catur tertib pertanahan) (White dan Wiradi 2009, vi-vii).

1. Ketika Reforma Agraria Masuk Melalui Dua Gerbang

Membandingkan dengan pelaksanaan Reforma Agraria (RA) sekarang, maka kebijakan ini seakan-akan hanya identik dengan kebijakan yang ada di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), serta Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK). Dalam dokumen RPJM pun dinyatakan bahwa kebijakan RA terhadap 9 juta hektar itu berupa tanah di dalam kawasan hutan di bawah kewenangan Kementerian LHK dan di luar kawasan hutan yang menjadi kewenangan Kementerian ATR/BPN. Kedua kementerian ini memiliki trajektori berbeda yang telah kokoh serta bekerja dengan kultur-politik dan naungan regulasi yang berbeda, antara UUPA 1960 di satu sisi dengan UU Pokok Kehutanan 1967 dan UU No. 41 Tahun 1999 di sisi lain yang melahirkan kultur kelembagaan dan rezimentasi yang berlainan. Di sinilah kita memahami bahwa pemerintah bukanlah satu entitas tunggal.

¹ Lokakarya ini diselenggarakan pada tanggal 17-30 Mei 1981, oleh Studi Dinamika Pedesaan, Survey Agro-Ekonomi Bogor, dengan ketua panitia Gunawan Wiradi. Lokakarya Selabintana yang merupakan tindak lanjut dari Konferensi Internasional FAO tahun 1979 yang melahirkan Piagam Petani itu, dihadiri kurang lebih 45 peserta internasional (Ahmad Nashih Luthfi 2011).

Kelembagaan Reforma Agraria dibangun dalam situasi sektoralisasi tersebut. Kultur kelembagaan semacam ini sering disebut dengan *ego-sektoralisme*. Pemerintah era Jokowi-JK bekerja dalam situasi semacam ini sehingga dirasa penting untuk dipusatkan kembali ke dalam satu kendali tersentralisir. Pertanyaannya adalah, apakah berhasil upaya sentralisasi tersebut serta bagaimana aransementnya di tingkatan pemerintah daerah? Bagaimana jika kebijakan Reforma Agraria tidak hanya bersifat *top down* dan menunggu bergeraknya birokrasi di dua kementerian tersebut, namun sekaligus didorong atau diangkat dari bawah (*bottom-up*) mulai dari persoalan-persoalan di daerah dan kebijakan-kebijakan penataan yang diinisiasi dari bawah (daerah)?

Beberapa kebijakan yang memerintahkan agar RA dilaksanakan secara terkoordinasi muncul misalnya dengan dibentuknya Tim Reforma Agraria melalui Surat Keputusan Kepmenko No. 73 tahun 2017 tentang Tim Reforma Agraria. Tim diketuai oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, dengan anggota Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Pertanian, Kementerian Badan Usaha Milik Negara, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, Kementerian Koperasi dan UKM, serta Kantor Staf Kepresidenan (KSP). Lalu lahir Surat Keputusan Kepmenko No. 73 tahun 2017 yang mengganti Keputusan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 17/M.PPN/HK/02/2015 Tentang Pembentukan Tim Koordinasi Strategis Reforma Agraria Nasional. Penataan kelembagaan di tingkat pusat dan daerah ini diperlukan. Pembentukan Gugus Tugas Pengendalian Reforma Agraria yang ada selama ini hanya bersifat koordinasi lintas sektor (K/L) dan tetap bergerak di level atas. Sekali lagi, berbagai regulasi tersebut mengatur dijalinnnya suatu *koordinasi* dan *pengendalian* berbagai lembaga, namun belum lahir suatu regulasi yang membentuk *lembaga pelaksana* yang bersifat terpusat tersebut.

Problem tidak-adanya lembaga pelaksana terpusat saat ini (jika yang dimaksudkan mengacu pada kemiripan bentuk kelembagaan seperti Panitia Landreform dan Badan Otorita Reforma Agraria) dipecahkan dengan cara membangun peluang Reforma Agraria di dua sektor tersebut, masuk melalui dua gerbang yang berbeda: di KLHK dengan *Perhutanan Sosial*, dan di Kementerian ATR/BPN dengan *Reforma Agraria*.

Terhadap KLHK lahir peraturan berupa Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan. Jika terdapat penguasaan tanah di dalam kawasan hutan, maka akan dilakukan identifikasi dan verifikasi yang berujung pada lahirnya pilihan kebijakan berupa *tukar menukar kawasan hutan; program perhutanan sosial; kegiatan; resettlement; perubahan batas kawasan*. Pilihan pelepasan kawasan hutan untuk dijadikan TORA bukanlah satu-satunya opsi. Kebijakan perhutanan sosial yang memberikan hak kelola bagi

masyarakat menjadi preferensi di KLHK daripada tiga opsi yang lain.

Guna melaksanakan Perpres tersebut lahirah beberapa peraturan, yakni Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian RI Nomor 3 tahun 2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Tim Inventarisasi dan Verifikasi Penguasaan Tanah Dalam kawasan Hutan; Peraturan MenLHK no. 17/MENLHK/SETJEN/KUM.1/5/2018 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan dan Perubahan Batas Kawasan Hutan untuk Sumber Tanah Objek Reforma Agraria; Keputusan MenLHK No. SK. 3154/Menlhk-PKTL/KUH/PLA.2/5/2018 tentang Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan Untuk TORA (Revisi 2).

Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria dinilai menjadi peluang integrasi kelembagaan baik secara horisontal (sektoral) dan vertikal tersebut. Di dalam perpres ini dibentuk kelembagaan penyelenggara (pelaksana) bernama Tim Reforma Agraria Nasional (di tingkat pusat). Untuk membantu Tim Reforma Agraria Nasional, dibentuk Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) di tingkat Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota.

Sebagai catatan kritis terhadap perpres tersebut, Tim Reforma Agraria Nasional tidak dipimpin langsung oleh presiden namun oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian. Tim ini bukan sebagai *pelaksana* namun memiliki tugas melakukan penetapan kebijakan dan *perencanaan*, melakukan *koordinasi*, dan melakukan *pengawasan dan pelaporan*. Mekanisme dan tata kerja Tim Reforma Agraria Nasional diatur dengan Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian.

Sebagai unsur pelaksana dibentuklah Gugus Tugas Reforma Agraria dari tingkat pusat hingga kabupaten/kota. Ketua GTRA Pusat dijabat oleh Menteri ATR/BPN, di provinsi oleh gubernur, dan di kabupaten/kota oleh bupati/walikota. Praktis GTRA inilah yang akan melaksanakan program Reforma Agraria. Susunan Anggota dan Tugas dari Gugus Tugas Reforma Agraria akan diatur dalam Peraturan Menteri.

Persoalan mengenai subyek penerima juga menjadi hal yang sangat krusial. Perpres ini menyatakan bahwa subyek penerima tanah bukan hanya dari golongan petani sebagaimana aturan sebelumnya mengenai landreform (PP No. 224 Tahun 1961 Pasal 1) namun memberikan kesempatan pada Pegawai Negeri Sipil golongan III dan anggota TNI/Polri dengan pangkat tertinggi Letda/Ipda (Perpres No. 86 Tahun 2018 Pasal 12 [3] huruf r dan s). Klausul mengenai kedua kategori subyek ini rentan disalahgunakan. *Rationale* atau alasan dan tujuan kebijakan Reforma Agraria sebagai penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah adalah dalam rangka meningkatkan *keadilan sosial* dan *kesejahteraan rakyat* (menimbang c), namun menjadi tidak sesuai tat kala penerimanya adalah mereka yang notabene telah memiliki sumber penghasilan tetap (gaji dan tunjangan) serta kenaikan pangkat berkala yang merupakan sumber kesejahteraan yang bersifat stabil.

Terdapat cara pandang yang jauh berbeda antara aturan landreform terdahulu yang menempatkan kedua kelompok tersebut sebagai *pihak pemilik tanah* yang dikecualikan terkena ketentuan tanah *absentee* sehingga tidak dapat diambil-alih oleh negara, sementara peraturan sekarang ini menempatkan mereka sebagai *pihak penerima tanah* (bdk. Srt. Depag 12 Desember 1961 No. Sekra 9/4/17 tentang Hibah Tanah kepada Pegawai Negeri berhubungan dengan pasal 3 P.P. No. 224 Th. 1961; Srt. Depag 19 Februari 1962 No. Ka. 5/3/36 tentang Pemilikan Tanah Pegawai Negeri; Kep. Mentanag Tgl. 17 Desember 1962 No. Sk, 35/Ka/1962 Tentang Pelaksanaan Penguasaan Tanah *Absentee*).

Hal lain yang terkait dengan kelembagaan dalam perpres ini adalah masalah penyelesaian konflik agraria, sesuatu yang tidak terpisahkan dari pelaksanaan Reforma Agraria. Dengan penyelesaian konflik dan sengketa yang *difasilitasi* oleh Gugus Tugas Reforma Agraria dan dilakukan *secara berjenjang* secara administratif, tidak akan membuat penyelesaian itu efektif dan memiliki daya dukung kelembagaan yang kuat, dihadapan skala dan luasan sengketa dan konflik yang sangat luas melampaui wilayah administratif sebagaimana logika GTRA; serta aktor-aktor penguasa dan pemilik tanah yang sifatnya monopolistik dan oligarkis penyebab sengketa dan konflik agraria tersebut dan sengketa serta konflik agraria yang lintas-sektoral (sebagaimana satu contoh konflik di Mesuji yang melibatkan yurisdiksi berbagai kementerian dan pemerintah daerah). Tata cara mengenai penanganan dan/atau penyelesaian konflik dalam Reforma Agraria diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri. Hal ini akan menjadikan penanganan sengketa-konflik identik dengan kementerian tertentu atau masing-masing kementerian akan membuat desain penyelesaian yang terpisah sesuai lembaganya. Padahal kondisi konflik agraria di Indonesia telah demikian gawat karena bersifat masif dan struktural serta melahirkan konflik turunan yang meluas pula (Nurdin, 58-73 dalam Luthfi dan Fauzi, ed. 2018; Rachman 2013). Kelembagaan mengenai penyelesaian sengketa dan konflik yang disinyalir dalam perpres tersebut akan tidak memadai di dalam menangani kondisi sengketa-konflik yang ada. Sekali lagi, hal ini disebabkan cara pandang yang mengaitkan kondisi konflik agraria dengan problem ketidakpastian hak atas tanah yang memerlukan solusi berupa sertifikasi tanah melalui program PTSL. Inilah kegawatan dalam pandangan kementerian.

Pada sub-bagian berikutnya disajikan pengalaman kelembagaan Reforma Agraria di Kabupaten Sigi, Sulawesi Tengah yang telah dihasilkan sebelum lahir Perpres 86 dan dinamikanya di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut sampai dengan kondisinya sekarang. Lembaga Gugus Tugas Reforma Agraria di daerah ini terbentuk dari hubungan intensif antara pemerintah daerah, masyarakat sipil dan Kantor Staf Presiden di satu sisi; dengan Kementerian KLHK dan Kementerian ATR/BPN di sisi yang lain. Di dalam dinamikanya, terjadi hubungan yang saling mendekat dan hubungan yang saling menjauh.

2. Kelembagaan Reforma Agraria di Kabupaten Sigi

Kebijakan Reforma Agraria adalah suatu *arena*. Ia dinilai sukses jika dijalankan secara kolaboratif dengan cara didongkrak dari bawah (*by leverage*) oleh masyarakat dan dikelola dari atas oleh pemerintah, bukan sebagai kemurahan-hatian (*by grace*) namun sebagai arena yang diperjuangkan dan diorkestrasi oleh berbagai kelembagaan di dalam tubuh pemerintah.

Pemerintah bukan suatu entitas yang tunggal. Ia tercermin dalam kelembagaan yang bersifat *vertikal* (pemerintah pusat, daerah hingga unit desa) dan horisontal atau lebih disebut dengan istilah *sektoral*, yakni berupa kelembagaan kementerian yang berbeda-beda. Demikian pula masyarakat sipil yang menyikapi secara berbeda kebijakan Reforma Agraria ini, adanya penolakan dari mereka yang mengkhawatirkan munculnya pasar tanah setelah tanah dimiliki secara hak milik individual pasca kebijakan Reforma Agraria.

Kebijakan Reforma Agraria di Kabupaten Sigi mencerminkan kerja-kerja kolaboratif antara kekuatan *bottom-up* yakni pemerintah daerah dan Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) yang berasal dari kalangan sipil, dengan kekuatan pemerintah pusat yang dikoordinasi oleh Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dengan kementerian dan lembaga pelaksana lainnya yang terkait, serta Kantor Staf Presiden sebagai lembaga pengarahnya.

Kebijakan Reforma Agraria di Kabupaten Sigi dilatar-belakangi oleh situasi geografis dan demografis yang berupa 114 dari 157 desa di Kabupaten Sigi berbatasan dan berada dalam kawasan hutan, mayoritas dari 226.876 jiwa penduduk daerah ini menggantungkan hidupnya dari hasil pengelolaan hutan dan tanah, namun peruntukan tanah sejumlah 76,16% (seluas \pm 392.988 hektar) dari total wilayah Kabupaten Sigi adalah kawasan hutan. Hanya tersisa kawasan pertanian dan perkebunan masyarakat seluas 19,22%. Keberadaan masyarakat terancam oleh kriminalisasi dan konflik. Inilah situasi kegawatan yang dipahami oleh pemerintah daerah di Kabupaten Sigi.

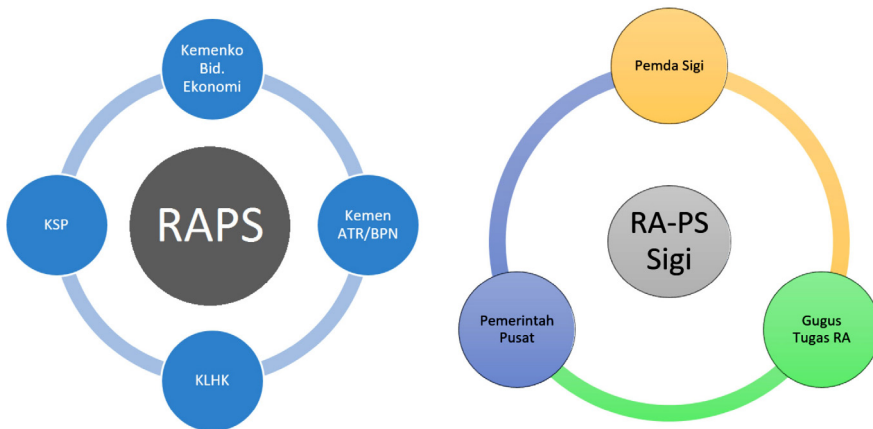
Oleh karena itu Kabupaten Sigi mencanangkan pelaksanaan Reforma Agraria sebagai salah satu program khusus Pemerintah Daerah yang terintegrasi dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah yang tertuang dalam RPJMD dan RKPD, serta secara terpisah dikerjakan melalui suatu gugus tugas yang disebut Gugus Tugas Reforma Agraria.

a) Kelembagaan lintas-sektor dan multi-level

Aransemen kelembagaan pelaksanaan Reforma Agraria di tingkat Pusat dan Kabupaten Sigi bergerak secara dinamis. Secara formal dibentuk kelembagaan lintas-sektor di tingkat pusat, dengan terkoordinasinya pelaksanaan kebijakan Reforma Agraria berdasarkan Surat Keputusan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian No. 73 tahun 2017 tentang Tim Reforma Agraria. Di tingkat Kabupaten Sigi, Pembentukan Gugus Tugas Reforma Agraria melalui Surat

Keputusan Bupati Sigi tanggal 3 Januari 2017, Nomor 590-001 Tahun 2017 tentang Pembentukan Gugus Tugas Reforma Agraria Kabupaten Sigi.

Gambar 4. Penataan dan Hubungan Kelembagaan Reforma Agraria Lintas-Sektor dan Multi-Level di Tingkat Pusat dan Daerah (Sigi)



Pendekatan kelembagaan yang melibatkan kekuatan atas dan kekuatan bawah ini secara konseptual telah tepat sebagai prasyarat suksesnya kebijakan Reforma Agraria. Interaksi simbiotik antara kelompok masyarakat otonom *dari bawah* dengan kelompok pemerintah yang reformis *dari atas* melahirkan strategi yang menjanjikan bagi keberhasilan Reforma Agraria dalam menghadapi subyek-subyek penguasa tanah dan tanah-tanah yang disasar untuk menjadi obyek reform. Strategi ini ia istilahkan sebagai *bibinka strategy* dalam pengalaman pelaksanaan landreform di Filipina (Saturnino M. Borras 1998, 2001, 2007).

b) Saling mendekat dan saling menjauh

Kebijakan Reforma Agraria di Kabupaten Sigi tergambar dalam dinamikanya semacam ini. *Pertama*, pada tingkat daerah (Pemerintah Kabupaten, Masyarakat Sipil dan Pemerintah Desa), kebijakan Reforma Agraria secara resmi telah dimasukkan di dalam dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Sigi 2016-2021, dan Dokumen Rencana Kerja Pemerintah Kabupaten (RKPD) 2017. Pada tahap persiapan (2016) pemerintah daerah telah membelanjakan Rp 700 juta, dan tahun 2017 dianggarkan Rp 1,2 miliar dalam APBD.

Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) Kabupaten Sigi telah dibentuk melalui Surat (2017) dan telah disusun peta jalan (*road map*) pelaksanaan Reforma Agraria (2017). GTRA bekerja mengidentifikasi potensi Tanah Obyek Reforma Agraria yang berasal dari kawasan hutan dan non-kawasan hutan serta Subyek penerimanya (2017) berdasarkan pemetaan partisipatif dan berasal dari usulan masyarakat di level tapak. Pemetaan ini dilaksanakan oleh GTRA desa dan

pendampingan dari CSO, dengan menggunakan anggaran dana desa sebesar rata-rata 15 juta/desa. Pembentukan GTRA desa serta penggunaan anggaran Dana Desa didasarkan pada Surat Keputusan Bupati.

Mereka telah menghasilkan usulan potensi Tanah Obyek Reforma Agraria dihimpun dari bawah, desa-demi desa, dengan Berita Acara Penetapan TORA per-desa yang diotorisasi oleh GTRA Desa sekaligus pemerintah desa; mengusulkan dan menyerahkan data dan peta Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) dan Perhutanan Sosial (PS) kepada pemerintah pusat. Program prioritas kebijakan Reforma Agraria Sigi didahului dengan pemetaan bersama masyarakat yang difasilitasi oleh GTRA kabupaten terhadap beberapa wilayah sebagai berikut (Usulan TORA 2017): (1) HGU PT. Hasfram Sulawesi yang secara fisik telah terlantar, (2) Eks-HGU Perusahaan Daerah Sulawesi Tengah, (3) APL yang telah digarap oleh masyarakat. Kesemuanya ini diusulkan oleh GTRA dalam skema Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) dan Perhutanan Sosial (PS) kepada pemerintah pusat. Penyerahannya dilaksanakan kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, serta disaksikan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Badan Informasi Geospasial, dan Kantor Staf Presiden (3 Oktober 2017). Mereka juga telah menyusun Dokumen Rancangan Kerja Integratif Pemerintah Kabupaten Sigi untuk Keberlanjutan Program Reforma Agraria (18 April 2018).

Kedua, di tingkat pusat, dilahirkan kebijakan yang terpisah antara Perhutanan Sosial dan Reforma Agraria. pada tingkat kementerian (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional). Keduanya dalam naungan regulasi yang berbeda. Pasca lahirnya Perpres 88 Tahun 2017 keluar Keputusan MenLHK No. SK. 3154/Menlhk-PKTL/KUH/PLA.2/5/2018 tentang Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan Untuk TORA. Dalam peta indikatif ini, target penyelesaian di Propinsi Sulawesi Tengah adalah seluas ± 135.671 ha, dan untuk Kabupaten Sigi seluas ± 14.864 ha yang terdiri dari hasil inver (inventarisasi dan identifikasi) seluas ± 10.027 ha dan non inver ± 4.837 ha.

Terdapat perbedaan tajam antara Usulan TORA GTRA (2017) dengan Hasil Inver BPKH KLHK (2018). BPKH KLHK bekerja dengan cara memverifikasi data Usulan TORA GTRA dengan data acuan dalam Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan (revisi 2) sebagaimana disebutkan di atas. Perbedaan mencolok tampak pada sebaran lokasi, jumlah desa yang mengusulkan dan yang tidak mengusulkan, jumlah penduduk pemohon, lokasi usulan yang berada di dalam atau di luar peta indikatif, dan konsekuensi luasan yang dihasilkan.

Tabel 3. Perbandingan TORA usulan GTRA dengan Hasil BPKH

	TORA Usulan GTRA (Surat Bupati Sigi Nomor: 590/ 6660/ Adpum- Setda, 8 Agustus 2018)	Peta Indikatif sesuai SK KLHK 3154	Hasil Inver
Luas (ha)		Inver \pm 10.027, non inver \pm 4.837	
Lokasi Kecamatan	10 kecamatan	13 kecamatan dari 15 kecamatan	Di dalam Peta Indikatif: 9 kecamatan Di luar Peta Indikatif: 10 kecamatan
Lokasi Desa	46 desa	59 desa	Di dalam Peta Indikatif: 26 desa Di luar Peta Indikatif: 20 desa
Hasil Pengajuan	<ul style="list-style-type: none"> – 26 desa telah mengajukan, 33 yang belum/tidak mengajukan – Jumlah pemohon: 2.268 Orang – Dinyatakan lengkap melalui inver: 9 pemohon di 2 Desa (Waturalele dan Doda) 		

Sumber: diolah kembali dari Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah XVI Palu, Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan Dan Tata Lingkungan, Kementerian Lingkungan Hidup & Kehutanan, *Hasil Evaluasi Usulan Sumber TORA Dalam Kawasan Hutan Kabupaten Sigi*, 19 September 2018

Tabel di atas menyajikan hasil inver secara administratif yang dilakukan oleh BPKH dengan memeriksa kelengkapan administratif dokumen usulan yang disesuaikan dengan acuan (formulir) dalam Peraturan MenLHK no. 17/MENLHK/SETJEN/KUM.1/5/2018 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan dan Perubahan Batas Kawasan Hutan untuk Sumber Tanah Objek Reforma Agraria, serta mengacu pada Peta Indikatif. Inver tersebut belum dilakukan secara pengecekan di lapangan.

Hasil Inver di atas disajikan pada tanggal 19 September 2018 di hadapan Bupati Sigi dan jajarannya, serta unsur masyarakat. Pertemuan tidak sampai selesai dari yang dijadwalkan sebab bupati dan jajarannya memutuskan keluar karena tidak puas dengan hasil Inver yang dilakukan oleh BPKH tersebut. Pada tanggal 20 September Bupati Sigi mengadakan rapat konsolidasi dengan semua Setda, kepala desa, camat, dan organisasi masyarakat sipil pendukung kebijakan Reforma Agraria. Rapat menghasilkan keputusan bahwa sebagian besar hasil Inver yang dinyatakan tidak memenuhi syarat oleh BPKH akan dibawa oleh pemerintah daerah ke pusat, kepada direktur jenderal dan menteri KLHK untuk dimintakan diskresi. Pemerintah daerah menganggap bahwa data yang ditetapkan dalam Peta Indikatif oleh KLHK tersebut pada dasarnya adalah usulan dari daerah (BPKH) yang telah mengantisipasi adanya

kebijakan RAPS. Pemerintah daerah akan menolak hasil Inver tersebut jika usulannya lebih lanjut tetap tidak disetujui.

Dari proses di atas tergambar bahwa masih belum ada titik temu antara pemerintah daerah dengan BPKH Palu sebagai pelaksana dari KLHK. Hubungan *saling mendekat* antara masyarakat sipil dengan negara ditunjukkan dengan diakomodirnya gagasan Reforma Agraria menjadi kebijakan pemerintah kabupaten sebagaimana tertuang dalam RPJMD dan RKPD, serta terbentuknya Gugus Tugas Reforma Agraria (kabupaten) yang beranggotakan gabungan antara unsur pemerintah dengan masyarakat sipil. Hubungan *saling menjauh* antara masyarakat sipil dengan negara ditunjukkan dalam hal *gap* yang terjadi antara proses politik yang dihasilkan pemerintah kabupaten dengan masyarakat sipil hingga menghasilkan *kelembagaan GTRA* dan *Usulan TORA*, dengan kelembagaan *Tim Inver* (identifikasi dan verifikasi) dan *Hasil Inver* yang utamanya dihasilkan oleh Kementerian KLHK dan Kementerian ATR/BPN.

Kementerian KLHK dan Kementerian ATR/BPN (terutama yang ada di tingkat bawah) mengedepankan pandangan administratif yang tercermin dalam menilai/memeriksa kelengkapan administratif sebagaimana acuan yang ada, sementara administrasi dan dokumen yang disusun oleh pemerintah daerah mulai dari tingkat desa disusun mendahului berbagai skema dan acuan formal yang ada. Kenyataan ini sering digambarkan oleh pemerintah daerah dan GTRA dengan istilah “berjalan sambil membuat jalan”, menapaki kebijakan Reforma Agraria sekaligus membuat jalannya yang dilaksanakan secara simultan. Hal ini memahamkan bahwa kebijakan tidak bersifat linear namun prosesual dan dinamis, sementara pelaksana di kementerian bekerja secara prosesual. Komitmen perlu didahulukan daripada pendekatan administratif. Dengan komitmen itulah akan dihasilkan kebijakan-kebijakan kreatif serta dibangunnya administrasi yang responsif, dan bukan sebaliknya yang selama ini justru bersifat denial atau penyangkalan.

Di Kabupaten Sigi masih tergambar hubungan asimetris antara pemerintah daerah dan masyarakat sipil di satu sisi, dengan Kementerian KLHK dan Kementerian ATR/BPN pada sisi yang lain. Perlu upaya keras untuk melakukan integrasi terhadap dua kelembagaan berbeda yang lahir dari dua Perpres tersebut: Tim Inver oleh Perpres 88 dan GTRA oleh Perpres 86.

F. Kesimpulan

Di dalam membangun kelembagaan Reforma Agraria pemerintah melakukan strategi kompromi di tengah situasi *sektoralisasi* kementerian/lembaga yang ada; serta pemahaman pemerintah atas *kegentingan masalah* berupa pemastian hak atas tanah melalui percepatan pendaftaran tanah. Hal ini sangatlah berbeda dengan *rationale* dari pentingnya kebijakan Reforma Agraria itu sendiri yakni adanya ketimpangan penguasaan-pemilikan tanah dan konflik agraria yang meluas.

Lahirnya Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria

diharapkan mampu mengintegrasikan kuadran hubungan antara masyarakat dan pemerintah daerah dengan pemerintah pusat dan antar-kementerian lintas sektor, menggenapi Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan. Akan tetapi kedua Perpres tersebut melahirkan kelembagaan yang berbeda: Tim Inver pada KLHK dan GTRA pada ATR/BPN. Keduanya merupakan anak dari induk sektoralisasi kelembagaan kementerian yang ada. Anak sektoral lain adalah perbedaan nomenklatur, yakni antara Perhutanan Sosial dan Reforma Agraria. Terbentuknya dua lembaga ini serta nama program yang menyertainya, dapat disebut sebagai langkah kompromi terhadap eksistensi sektoral lembaga. Hal ini mengingat masing-masing lembaga telah memiliki trajektori berbeda yang sulit diintegrasikan.

Strategi pelaksanaan Reforma Agraria ala Jokowi-JK dengan memasukinya melalui dua gerbang ini bagi pemerintah dinilai lebih efektif dibandingkan terlebih dahulu mengintegrasikannya kedalam satu payung regulasi dan kelembagaan pelaksana Reforma Agraria yang terpusat dan langsung di bawah kendali presiden. Akan tetapi strategi itu mendapatkan tantangannya. Tatkala pendekatan ini dilaksanakan di tingkat daerah dan tingkat tapak, sektoralisasi dan sekat administratif kewilayahan memiliki daya jangkau terbatas. Berbagai kenyataan ini tercermin dalam pelaksanaan kebijakan Reforma Agraria di Kabupaten Sigi yang berujung pada perbedaan tajam antara apa yang dihasilkan oleh GTRA dan BPKH dan melahirkan hubungan keduanya yang saling menjauh.

Ucapan Terima Kasih

Artikel ini secara terpisah dikembangkan dari penelitian di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. Ucapan terima kasih kepada Westi Utami, Dian Aries Mujiburrahman, Sutaryono dan Tjahjo Arianto; dan kepada Lilis Mulyani dan Noer Fauzi Rachman yang telah memberikan masukan dan komentar berharga. Meski demikian tanggung jawab artikel ini tetap ada pada penulis.

Daftar Pustaka

- Anonim 2016, *Kerangka Acuan persiapan Reforma Agraria di tingkat Kabupaten Sigi*.
- Borras, SM 1998, "The Bibinka strategy to land reform and implementation: Autonomous peasant mobilization and state reformist in the Philippines", *Working Paper Series* No. 274, ISS The Hague.
- _____, 2001, "State-society relations in land reform implementation in the Philippines", *Development and Change*, Vol. 32.
- _____, 2007, *Pro-poor land reform : a critique*, Ottawa, Ontario: University of Ottawa Press.

- Detik News 2018, <https://m.detik.com/news/berita/3943253/hanafi-rais-kalau-cuma-bagi-sertifikat-itu-reforma-agraria-palsu>
- Direktorat Jenderal Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar 2017, *Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar* (presentasi power point).
- Kantor Staf Presiden 2015, *Strategi nasional pelaksanaan Reforma Agraria 2016 – 2019*, arahan dari Kantor Staf Presiden, 28 April 2016, Jakarta.
- Kantor Staf Presiden 2017, *Pelaksanaan Reforma Agraria, arahan Kantor Staf Presiden: Prioritas nasional Reforma Agraria dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017*.
- Luthfi, AN 2011, *Melacak sejarah pemikiran agraria, sumbangan Mazhab Bogor*, DTPN Press, Ifada, dan Sajogyo Institute, Yogyakarta dan Bogor.
- , 2017, 'Masalah apa yang akan dibidik melalui peraturan tentang Tanah Terlantar ini? Bahan diskusi Penyusunan Rancangan Peraturan Tanah Terlantar yang diselenggarakan oleh Direktorat Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar', Yogyakarta, 13 September 2017.
- Nuridin, I 2018, 'Agrarian Conflict in Indonesia 2011-2018', dalam Ahmad Nashih Luthfi dan M. Fauzi, *Agrarian Chronicles in Indonesia: Expanding Imagination over Periods, Sectors and Actors*, STPN Press dan KPA.
- Pemerintah Kabupaten Sigi 2017, *Navigasi pengusulan tanah obyek Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial Kabupaten Sigi, Sulawesi Tengah*.
- Rachman, NF 2012, *Land reform dari masa ke masa*, STPN Press dan Sajogyo Institute, Yogyakarta.
- , 2013, 'Rantai penjelas konflik-konflik agraria yang kronis, sistemik, dan meluas', *Jurnal Bhumi*, No 37.
- , 2017, *Land reform dan gerakan agraria Indonesia*, Insist Press, Yogyakarta.
- Tenure Conference 2017, 'Ketika Sigi Memilih Jalan Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial', Wawancara Bupati Sigi Irwan Lapata dengan Tenure Conference, 27 Oktober 2017, <https://www.tenureconference.id/single-post/2017/10/27/Ketika-Sigi-Memilih-Jalan-Reforma-Agraria-dan-Perhutanan-Sosial>.
- Tjondronegoro, SMP 2008, dalam Soeromihardjo dkk, *Pengabdian Seorang Guru Pejuang Petani*, Jakarta: LPPInd.
- Wahyono, EB 2017, 'Implementasi regulasi tentang surveyor kadaster berlisensi dalam percepatan pendaftaran tanah di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Provinsi Sumatera Utara', *Bhumi* Vol. 3 No. 2 November 2017.
- White, B & Gunawan Wiradi 2009, *Reforma agraria dalam tinjauan komparatif, hasil lokakarya kebijakan Reforma Agraria di Selabintana*, Brighten Institute, Bogor.
- Wilson, CA 2000, 'Policy regimes and policy change.' *Journal of Public Policy*, 20 (3).
- Wiradi, G 2000, *Reforma Agraria, perjalanan yang belum berakhir*, Insist Pess, KPA dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta.